

Politische Kontroversen um die (Rest-)Müllverbrennung und ihre Alternativen: Österreich im Vergleich mit Bayern und den Niederlanden

Mayr, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayr, C. (2001). Politische Kontroversen um die (Rest-)Müllverbrennung und ihre Alternativen: Österreich im Vergleich mit Bayern und den Niederlanden. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30(3), 349-363. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59794>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Politische Kontroversen um die (Rest-) Müllverbrennung und ihre Alternativen Österreich im Vergleich mit Bayern und den Niederlanden

Der Artikel analysiert die Rollen und Beziehungen der Akteure, ihre Koalitionen und Netzwerke in der Politik der Abfallbeseitigung. Ausgehend vom advocacy-coalition-Ansatz und der Netzwerkanalyse wird die politische Steuerung der Abfallbeseitigung beschrieben und untersucht, inwiefern zentrale Akteure dieses Politikfeld dominieren. Vergleiche mit Ländern mit hohen Müllverbrennungskapazitäten (Niederlande und Bayern) werden durchgeführt. Der Artikel kommt zum Ergebnis, dass die Regierungen und Parlamente als die zentralen Akteure die Entscheidungsprozesse im Bereich der Abfallbeseitigung keinesfalls top down steuern können, sondern dass sie Koalitionsbildungen insbesondere der lokalen EntscheidungsträgerInnen mit VertreterInnen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Umweltbewegung berücksichtigen müssen.

1. Einleitung

Spätestens seit dem Aufkommen der Umweltbewegung bemühen sich Regierungen und Parlamente, die durch Abfallbeseitigung verursachten Umweltbeeinträchtigungen zu verringern. Die politische Steuerung der Abfallbeseitigung berührt wie in vielen anderen Politikbereichen gesellschaftliche Werte, Ziele und Interessen. Die zentralen Akteure der Abfallpolitik vertreten jedoch unterschiedliche Standpunkte, welche Methoden der Abfallbeseitigung (z. B. Deponierung, Abfallverbrennung oder mechanisch-biologische Behandlung) ökologisch vertretbar und auch ökonomisch umsetzbar sind. Interessensdisparitäten beeinflussen aber die Steuerung eines Politikfeldes und damit maßgeblich auch die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Sowohl strenge Vorgaben für die Umsetzung von bestimmten Zielen (z. B. durch Beschränkung der zulässigen Methoden) als auch von Kompromissen und Ausnahmen geprägte Politikformulierungen können die Anwendung geeigneter Technologien be- oder

gar verhindern, da Anreize für Investitionen in diese Technologien gegeben sein müssen. Im Mittelpunkt steht also die Frage, wie Regierungen und Parlamente mit diesen Interessensdisparitäten umgehen. Inwiefern dominieren sie ein bestimmtes Politikfeld bzw. inwiefern sind sie auf die Interaktion mit anderen Akteuren angewiesen, um die Abfallbeseitigung zu lenken?

Regierungen und Parlamente übernehmen als zentrale Akteure wichtige Steuerungsfunktionen, da sie mittels Politikformulierung die Richtung der Abfallbeseitigung vorgeben. Im Mittelpunkt der folgenden Analyse steht aber auch die Politikdurchführung bzw. ihre (Rück-)Wirkung auf die Politikformulierung. Hierbei ist interessant, wie politisches Handeln durch Vorhaben und Vorgaben der Regierungen und Parlamente steuerbar ist. Werden in der Durchführungsphase Weichenstellungen der zentralen Akteure verzögert, verändert oder sogar vereitelt?

Nach der Erläuterung der gewählten theoretischen Ansätze definiere ich die relevanten Akteursgruppen und ihre jeweilige Rolle in der

Abfallbeseitigung. Die BefürworterInnen bestimmter Abfallbeseitigungstechnologien und die Beziehung der Akteursgruppen untereinander erläutere ich in Abschnitt 4. In Abschnitt 5 vergleiche ich die Organisation der Abfallpolitik Österreichs mit der der Niederlande und Bayerns.¹ Die Vergleichsländer können im Gegensatz zu Österreich auf ein dichtes Netz von Müllverbrennungsanlagen verweisen. Welche organisatorischen und politischen Voraussetzungen führten zu diesen hohen bzw. niedrigen Verbrennungskapazitäten? Die Interferenz der Umweltbewegung, die eine Änderung der Steuerung der Abfallbeseitigung in allen drei Ländern erzwingt, thematisiert Abschnitt 6. Im darauf folgenden Abschnitt wird auf die Bedeutung des EU-Abfallrechts und dessen Konsequenzen für die österreichische Abfallbeseitigung eingegangen. Im Abschnitt „Effektive Politikformulierung – effiziente Politikdurchführung?“ geht es schließlich um Bedingungen der Steuerung der Abfallbeseitigung unter Einbeziehung europäischer Integrationsprozesse.

2. Analyserahmen

Zur Beschreibung der politischen Steuerung der Abfallbeseitigung habe ich den *Advocacy-Coalition*-Ansatz von Paul Sabatier (1993) und die *Policy*-Netzwerkanalyse (siehe dazu Klijn 1997) gewählt. Beide Ansätze setzen sich mit der zunehmenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und Fragmentierung von Macht auseinander und stellen nicht nur die Regierungen und Parlamente als zentrale Akteure in den Vordergrund des politischen Systems, sondern betonen auch die Bedeutung von privaten Akteuren und des politisch-administrativen Systems auf seinen verschiedenen Ebenen.

Beide Autoren kritisieren Ansätze, die den Fokus ihrer Analysen zu sehr auf die Absichten des Gesetzgebers lenken (Sabatier 1993, 118) und von einem zentralen Akteur ausgehen, der ein Politikfeld *top down*, ohne Berücksichtigung der Interessen anderer TeilnehmerInnen, steuern kann (Klijn 1997, 31). Sabatier (1993) geht von konkurrierenden Eliten innerhalb eines Politikfeldes auf verschiedenen politischen Ebe-

nen aus, die zur Erreichung bestimmter Ziele so genannte *advocacy coalitions* eingehen. Eine *advocacy coalition* besteht in der Regel aus Personen in unterschiedlichen Positionen (Partei-politikerInnen, BeamteInnen auf verschiedenen Ebenen, InteressensvertreterInnen, WissenschaftlerInnen etc.) die ein bestimmtes *belief system* teilen. Dieses *belief system* besteht aus einem Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problem-perzeptionen und sorgt für koordinierte Handlungen einer Koalition über einen längeren Zeitraum. Das *belief system* gibt die Richtung an, in welche die Koalition die Politikformulierung zu lenken versucht. Ob sie das auch tun kann, hängt jedoch von ihren Ressourcen ab. Hier setzt auch der *Policy*-Netzwerkansatz an.

Die *Policy*-Netzwerkanalyse betont die gegenseitige Abhängigkeit und Verflechtung der TeilnehmerInnen in einem Politikfeld. Die Dependenz erklärt sich aus dem Ressourcen-verhältnis: Die Akteure können bei der Bewältigung ihrer Aufgabe nicht alle Ressourcen „aus sich selbst schöpfen“ und treten daher in Tauschbeziehungen mit anderen Akteuren (Klijn 1997, 31). Auch die Regierung kann ein Politikfeld nicht *top down* steuern. Sie ist z. B. auf Informationen über die Umsetzbarkeit in der Implementationsphase angewiesen – und damit auf die Zusammenarbeit mit anderen TeilnehmerInnen (in diesem Fall in der Abfall-politik). Die Regierung kann den Implementationsprozess auch deshalb nicht vollständig kontrollieren, da die „Umsetzungsakteure“ für die Bereitstellung von Ressourcen Gegenleistungen verlangen. Das heißt aber nicht, dass alle TeilnehmerInnen die gleiche Macht haben (Klijn 1997, 32). Es gibt Ungleichheiten, weil einige Akteure spezielle Ressourcen haben: die zentralen Akteure etwa das Recht, verbindliche Entscheidungen für die Umsetzung zu fällen, um bestimmte Verhaltensmuster zu erreichen. Die Regierung ist aber auch daran interessiert, effektive Maßnahmenkataloge zu erstellen. Informationen über eine effiziente Umsetzung haben ebenso jene Akteure, die direkt mit der Implementation betraut sind (in diesem Fall lokale Abfallverbände oder die Betreiber von Müllverbrennungsanlagen).

Im vorliegenden Beitrag werde ich die zentralen Akteure im Bereich der Abfallpolitik nach Koalitionen gruppieren und deren Rolle im Politikfeld anhand ihrer Ressourcen festlegen (Abschnitt 3 und 4). Die Regierungen und Parlamente können aus der Perspektive der gewählten theoretischen Ansätze die *Policy* daher nur dann wirkungsvoll steuern, wenn sie Koalitionsbildungen und Ressourcenverhältnisse in der Abfallbeseitigung berücksichtigen.

3. Akteursgruppen und ihre Rolle für die Abfallbeseitigung in Österreich

Die zentralen Akteure im Bereich der Abfallpolitik können im Hinblick auf ihre Kompetenzen und Ausstattung mit Ressourcen in vier Gruppen eingeteilt werden: (1) das politisch-administrative System, (2) die Wirtschaft, (3) die Wissenschaft und (4) die Umweltbewegung.

3.1. Das politisch-administrative System

Die *Parlamente und Regierungen des Bundes und der Länder sowie deren Verwaltungen* sind die zentralen Akteure, da sie für die Gesetzgebung und Steuerung der Abfallbeseitigung zuständig sind. Die Parlamente legen zunächst die ungefähre Richtung der Abfallpolitik durch gesetzliche Rahmenbedingungen fest, die zuständigen Ministerien und Landesregierungen präzisieren die parlamentarischen Vorgaben mittels Verordnungen, Programmen und Plänen und stellen somit erste Weichen für die Umsetzung. Die dazugehörigen Verwaltungen (d. h. die Ministerialbürokratie und die Landesverwaltungen) bereiten die Politikformulierung vor, indem sie Informationen sammeln, von anderen Akteuren artikuliert Probleme, Vorschläge und Forderungen verarbeiten, Kontakte zu für die Umsetzung wichtigen Akteuren halten, Verordnungen entwerfen, Programme erstellen und Pläne ausarbeiten. Damit sind sie ein wichtiger Bestandteil der politischen Entscheidungsprozesse.

Im österreichischen Abfallwirtschaftsgesetz wurden die Ziele der Abfallpolitik festgelegt

(Holzer 1994, 95). Dabei geht es in Bezug auf Abfallbeseitigungstechnologien um die größtmögliche Verringerung des Schadstoffpotenzials der abzulagernden Abfälle. Die zuständigen Ministerien² erlassen z. B. Verordnungen, welche die Grenzwerte des Schadstoffpotenzials der abzulagernden Abfälle festlegen. Diese Grenzwertfestlegung könnte auch indirekt die Methode der Abfallbeseitigung vorschreiben.

Die Länder bestimmen die Abfallbewirtschaftung näher. Die Landtage und die Landesregierungen übernehmen die landesweite Planung und Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft, die Festlegung von Standorten für Abfallbehandlungsanlagen und die Genehmigung derselben (Amt der Salzburger Landesregierung 1992, 3).

Das politisch-administrative System auf kommunaler Ebene (die Gemeinden und die von ihnen gegründeten Abfallverbände) spielt in der Umsetzung eine entscheidende Rolle, da es für die Beseitigung des Abfalls und die Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen zuständig ist. Die Abfallverbände müssen in diese Anlagen investieren und die Gebühren für die Beseitigung und Behandlung des Abfalls von den GemeindebürgerInnen einheben. Nach Meinung von ExpertInnen der Abfallwirtschaft sind diese Gebietskörperschaften jedoch viel zu klein, um selber als Errichter und Betreiber von Müllverbrennungsanlagen auftreten zu können (z. B. Hochreiter 1997, 9f.).

3.2. Die Wirtschaft

Aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Beseitigung von Abfällen hat sich der Geschäftsbereich für Müllentsorgungsunternehmen in den letzten zwei Jahrzehnten sehr vergrößert. Abfallwirtschaftsunternehmen bieten nicht nur Lösungen, Ressourcen (Kapital und Arbeitsplätze) und ihre Zusammenarbeit für eine optimale Entsorgung an, sondern versuchen auch, auf die Prozesse der Politikformulierung einzuwirken, um eine ökonomische Anwendung ihrer bevorzugten Technologie zu gewährleisten. Sowohl Unternehmen, die an der Müllverbrennung interessiert sind, als auch Unterneh-

men, die ihr Kapital für das alternative Verfahren anlegen, haben zur Vergrößerung der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse Verbände gegründet (Steinmann 1999b, 19).

3.3. Die Wissenschaft

VertreterInnen natur- und technisch-wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen haben im Bereich Abfallwirtschaft einerseits die Möglichkeit des Erkenntnisgewinns durch die Anwendung bestimmter Technologien, andererseits auch der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse, weil sie das Wissen anbieten, um eine Technologie als ausgereift, ökonomisch, umweltverträglich oder zukunftstauglich präsentieren zu können. Politische EntscheidungsträgerInnen können damit unpopuläre Maßnahmen mit den Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen rechtfertigen.

Zunehmend höhere Anforderungen an ökologische Kontrollen ließen in den 1980er Jahren zahlreiche naturwissenschaftliche Institute entstehen, die aber oft unterschiedlicher Auffassung über eine optimale Abfallbewirtschaftung sind (Salzburger Nachrichten, 23.11.1995, 20).

3.4. Die Umweltbewegung

Die Umweltbewegung erlangt Bedeutung, wenn es ihr im Rahmen einer medienzentrierten Strategie der Öffentlichkeitsmobilisierung gelingt, weitere gesellschaftliche Gruppen für ihr Anliegen zu gewinnen. Dadurch erhöht sich das Pressionspotenzial, und es wird wahrscheinlicher, dass sie in das Netz des institutionalisierten Entscheidungsablaufes eindringen kann (Wiesendahl 1992, 100).

Mit der Einführung des Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Bürgerbeteiligungsgesetzes haben Bürgerinitiativen seit 1995 das Recht, an Genehmigungsverfahren zur Errichtung von thermischen Anlagen teilzunehmen und gegen Entscheidungen Rechtsmittel zu ergreifen (BMUJF 1999, 74).

4. *Belief systems* und *advocacy coalitions* in der Abfallbeseitigung in Österreich

Dieser Abschnitt identifiziert die *belief systems* in diesem Politikfeld in Österreich und teilt die Akteure in Koalitionen ein. Die BefürworterInnen bestimmter Abfallbeseitigungstechnologien bilden Koalitionen, um die politische Steuerung in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Diese Koalitionsbildung ist Bedingung für eine erfolgreiche Intervention, da keine Akteursgruppe alle Ressourcen, die für die Politikformulierung und -durchführung notwendig sind, aus sich selbst schöpfen kann: Das politisch-administrative System kann eine sinnvolle Abfallbewirtschaftung durch Rechtssetzung absichern und legt die Kompetenzen fest; die VertreterInnen naturwissenschaftlicher Einrichtungen verfügen über Wissen über die Umweltverträglichkeit von Abfallbehandlungsanlagen; private und öffentliche Unternehmen haben die Fähigkeit, Technologien wirtschaftlich anzuwenden; die Umweltbewegung kann die Akzeptanz der jeweiligen Technologie in der Bevölkerung und somit ihre Umsetzbarkeit beeinflussen.

Die verschiedenen Akteure sind somit voneinander abhängig. Sie erreichen umso wahrscheinlicher ihre Ziele, je besser der Ressourcenaustausch mit den Akteuren der eigenen und/oder anderen Akteursgruppen funktioniert. Es ist daher interessant, welche Koalitionen sich zwischen dem politisch-administrativen System auf seinen verschiedenen Ebenen, den UnternehmerInnen, den WissenschaftlerInnen und der Umweltbewegung in Österreich erkennen lassen.

In Österreich ergeben sich drei Koalitionen:

Koalition 1 (K 1): Einige Deponiebetreiber, Gemeinden (und die von ihnen gegründeten Abfallverbände) sowie Länder (Vorarlberg und neuerdings auch Tirol) setzen sich mittelfristig für die direkte Deponierung (ohne Vorbehandlung) der Abfälle ein. Dabei sind sich alle wichtigen Akteure der Abfallwirtschaft einig, dass die Abfälle – zumindest längerfristig gesehen – aus umweltschutztechnischen Gründen vorbehandelt werden müssen (z. B. thermisch und/oder biologisch), um sie deponierfähig zu ma-

Tabelle 1: Koalitionen in der Abfallbeseitigung

	Deponierung (K 1)	Müllverbrennung (K 2)	Restmüllsplitting (K 3)
Politisch-administratives System	Gemeinden Landesregierungen (Vorarlberg, Tirol seit 2000)	ExpertInnen der Ministerialbürokratie und der Landesverwaltungen Landesregierungen (Oberösterreich, Niederösterreich, Kärnten ab 1996)	Gemeindebund
Unternehmen und Verbände	Abfallverbände Deponiebetreiber	Abfallverbände Elektrizitätsgesellschaften Technologieunternehmen (traditionelle Umweltschutzindustrie) Arge Thermische Abfallbehandlung	Abfallverbände Deponiebetreiber Umweltschutzindustrie Interessenverbund mechanisch-biologische Behandlung
Wissenschaftliche Institute		Wissenschaftlicher Beirat für Abfallwirtschaft des BMUJF ¹	Einzelne VertreterInnen von universitären Einrichtungen
Umweltbewegung			Ökolinstitut Bürgerinitiativen Grüne Fraktionen

1 BMUJF = Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (1987–2000)

chen. Hiefür wurde 1996 die Deponieverordnung erlassen (Fürnsinn 1996). Vor und nach dem Erlass dieser Verordnung intervenierten die Deponiebetreiber aus Kostengründen für terminliche Ausnahmen.³ Je nach Bedeutung der Deponien für die landesweite Planung und Weiterentwicklung sowie je nach den Kosten für die Abfallwirtschaft teilen die politisch-administrativen Systeme der Gemeinden und Länder diese Problemperzeption (Hochreiter 1997, 19f.). Die Koalition der *direkten Deponierer* verfolgt das Ziel, längere Übergangsfristen im neuen Abfallrecht zu verankern.

Koalition 2 (K 2): Die Ministerialbürokratie und die Landesverwaltungen, der größere Teil der universitären Forschungseinrichtungen, die Elektrizitätsgesellschaften und die Unternehmen, die Müllverbrennung betreiben bzw. entsprechende Technologie zur Verfügung stellen, bevorzugen die *Müllverbrennung* (die eigentlich als *Gesamtrestmüllverbrennung* bezeichnet werden müsste). Die Ministerialbürokratie, die als wichtige Befürworterin gilt, verweist auf die

Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Abfallwirtschaft und Altlastensanierung, der sich aus 20 Vorständen universitärer Institute zusammensetzt. Dieser Beirat unterstützt mehrheitlich die *Müllverbrennung* als einzige sinnvolle Vorbehandlung (Interview mit Peter Lechner, 21.12.1999). Das politisch-administrative System auf Landesebene setzt sich für diese Methode ein, da solche Anlagen größere Durchsatzmengen haben und daher die Abfallbeseitigung zentralisieren (Interview mit Wolfgang Hirn, 14.9.1999). Damit vereinfacht sich wegen der geringeren Anzahl von Abfallbehandlungsanlagen die Verwaltung (Genehmigung und Kontrolle). Das Naheverhältnis der Landesverwaltungen zu den (größtenteils noch) landeseigenen Elektrizitätsgesellschaften, die Ressourcen (Kapital und Arbeitsplätze) für die Anwendung dieser Technologie anbieten, sorgt für eine Weichenstellung in diese Richtung (Mayr 2000, 35). Die BefürworterInnen dieser Methode betonen gewaltige Fortschritte in der Schadstoffreduzierung. In der Phase der

Entscheidungsfindung über die Deponieverordnung wurde die *Müllverbrennung* als ausgereift präsentiert: Sie sei „Stand der Technik“, an der sich andere Methoden messen müssten (Mochty 1995, 85).

Koalition 3 (K 3): Die Umweltbewegung, viele Gemeinden (und die von ihnen gegründeten Abfallverbände), einzelne VertreterInnen universitärer und privater Forschungseinrichtungen, Teile der Umweltschutzindustrie und Entsorgungsbetriebe unterstützen das *Restmüllsplitting*. Diese Methode nimmt eine weitere mechanische Auftrennung des Restmülls vor, wovon ein Teil biologisch behandelt wird (*mechanisch-biologisches Verfahren*), sodass nur mehr die heizwertreiche Fraktion (vornehmlich aus Kunststoffen bestehend) verbrannt wird. Während die (*Gesamtest*-) *Müllverbrennung* eine landesweite oder länderübergreifende Organisation der Abfallbeseitigung erforderlich macht, kann die mechanisch-biologische Behandlung dezentral – lokal oder auf Bezirksebene – erfolgen. Somit bleiben der Region Arbeitsplätze erhalten, oder es können sogar zusätzlich welche geschaffen werden. Daraus erklärt sich, dass viele lokale EntscheidungsträgerInnen in der (*Gesamtest*-) *Müllverbrennung* einen lokalen oder regionalen Abfluss der Wertschöpfung sehen (Sporn 1994, 15). Für kommunale EntscheidungsträgerInnen ist vor allem der Kostenfaktor relevant, da sie im Endeffekt in Abfallbehandlungstechnologien investieren bzw. gegebenenfalls Gebührenerhöhungen für die Abfallbeseitigung gegenüber den BürgerInnen begründen müssen.⁴ Teile der Umweltschutzindustrie erwarten sich von einer differenzierteren Abfallbeseitigung eine Erweiterung des Geschäftsbereichs (Trennung, biologische Behandlung und energetische Verwertung). Die Umweltbewegung stützt sich auf ihre Mobilisierungsfähigkeiten zur Verhinderung von Müllverbrennungsprojekten (Lauber 1997, 613) und verweist auf das Restmüllsplitting als ökologischere Variante der Abfallbeseitigung. Die Koalition *Restmüllsplitting* präsentierte ihre Methode der Abfallbehandlung in der Phase der Entscheidungsfindung über die Deponieverordnung als zukunftstauglich, jedoch als

noch im Entwicklungsstadium befindlich (Interviews mit Wolfgang Konrad, 20.12. 1999, und Peter Lechner, 21.12.1999).

Alle drei Koalitionen⁵ sind mit Ressourcen ausgestattet, die für eine Einflussnahme bei Entscheidungsprozessen in der Abfallpolitik ausreichen. Die *direkten Deponierer* können zwar nicht auf die Ressourcen wissenschaftlicher Einrichtungen zurückgreifen, sind aber durch das politisch-administrative System einiger Länder (Landesregierungen) vertreten. Zur Erreichung terminlicher Ausnahmen dürften diese Ressourcen jedenfalls genügen. Die *Müllverbrenner* profitieren von den Ressourcen des politisch-administrativen Systems, da die Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene eindeutig diese Methode bevorzugen. Diese Koalition kann auch auf umfangreiche Ressourcen aus „Wirtschaft“ und „Wissenschaft“ zurückgreifen. So stehen den Landesverwaltungen die (noch großteils) landeseigenen Elektrizitätsgesellschaften nahe. Die Ministerialbürokratie stützt sich auf eine wissenschaftliche Einrichtung, die einen großen Bereich universitärer Forschung in der Abfallbewirtschaftung abdeckt. Die Koalition *Restmüllsplitting* verweist auf wichtige Ressourcen in der Umsetzung: Viele Gemeinden und die von ihnen gegründeten Abfallverbände bevorzugen aus regional- und lokalpolitischen Gründen diese Methode und setzen zugleich auf Teile der Umweltschutzindustrie. Mit ihren öffentlichen Mobilisierungsfähigkeiten kann die Umweltbewegung den Faktor der öffentlichen Akzeptanz ins Spiel bringen. Mit dem Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Bürgerbeteiligungsgesetz hat sie seit 1995 zusätzliche Möglichkeiten, Müllverbrennungsprojekte zu verhindern und damit indirekt das alternative Verfahren aufzuwerten.

5. Die politische Steuerung der Abfallbeseitigung

Zur Einordnung des Steuerungsmusters im Bereich der Abfallbeseitigung in Österreich stelle ich im folgenden Abschnitt Vergleiche mit Ländern an, die ihre Abfallpolitik unterschiedlich organisieren. Sowohl die *bottom-up*-Struk-

tur in den Niederlanden als auch der *top-down*-Mechanismus in Bayern führten zu hohen Müllverbrennungskapazitäten.

In den Niederlanden konnte sich ein nationales Abfallmanagementsystem erst allmählich im Laufe der letzten drei Jahrzehnte herausbilden. Zunächst war die politische Steuerung der Abfallbeseitigung regional ausgerichtet. Provinzregierungen gründeten eigene Einrichtungen, um das Abfallmanagement zu verbessern. Durch deren überregionale Zusammenarbeit (*bottom up*) entstanden Anreize für eine flächendeckende Errichtung von Müllverbrennungsanlagen⁶ (Eberg 1997, 78). Das Umweltministerium verhielt sich bei der Steuerung der Abfallbeseitigung zunächst relativ passiv. Die Methode der Abfallbehandlung wurde jenen Akteuren überlassen, die in entsprechende Anlagen investierten (Eberg 1997, 81). Die Entscheidungsprozesse erfolgten konsensorientiert, die beschlossenen Regelungen waren aber von vielen Ausnahmen, Kompromissen und geringer Verbindlichkeit gekennzeichnet, was vor allem in den 1980er Jahren bei vielen Müllverbrennungsanlagen zu Grenzwertüberschreitungen bei problematischen Schadstoffen (Dioxinen) führte (OECD 1995, 86). Das Umweltministerium strebte daraufhin eine aktivere Rolle in der Abfallbeseitigung an und forcierte die Zentralisierung des Abfallmanagements. 1990 wurde hierfür eine Organisation gegründet (*Afval Overleg Organ*, abgekürzt AAO), die alle politisch-administrativen Entscheidungsebenen (mit ungefähr gleichgewichtigen Mitspracherechten für den Staat, die Regionen und die Kommunen) sowie private Akteure (wie die Umweltbewegung) einbezieht (Eberg 1997, 79). Diese neu gegründete Vereinigung besitzt auch relevante Steuerungsfunktionen (OECD 1995, 90). Wichtigster Akteur bei der Politikformulierung ist aber weiterhin das Umweltministerium.

In Bayern sorgte das Staatsministerium für Umwelt schon sehr bald für eine zentrale Steuerung der Abfallbeseitigung. Bayern hatte das erste Umweltministerium in Europa und konnte sehr früh eine landesweite Abfallpolitik umsetzen (Eberg 1997, 50). Schon Anfang der 1970er Jahre wurde diese neu strukturiert. Wa-

ren zunächst noch die Gemeinden für die Beseitigung des Abfalls zuständig, verlagerte sich diese Kompetenz 1977 auf die Ebene der Landkreise. Diese Landkreise mussten wiederum untereinander Zweckverbände bilden und Kooperationen mit Abfallentsorgungseinrichtungen eingehen. Folgt den Gemeinden, Landkreisen und Zweckverbänden dieser Forderung des Staatsministeriums, so wurden die Investitionen in die Müllverbrennungstechnologie mit bis zu 50 % der Kosten vom Staatsministerium subventioniert (Eberg 1997, 133). Die Steuerung der Abfallpolitik in Bayern ist daher durch einen *top-down*-Mechanismus charakterisiert. Die Verflechtungen zwischen den politischen EntscheidungsträgerInnen innerhalb des politischen Systems (der Umweltminister wurde später Finanzminister und schließlich Ministerpräsident) und mit Energieunternehmen und Banken trugen zur raschen Umsetzung der Politik bei. Eine spezielle Kombination aus Traditionalismus (Konservatismus), Modernismus (Wirtschaftswachstum durch technologische Erneuerung) und Stabilität garantierte eine effektive und effiziente Steuerung der Abfallpolitik (Eberg 1997, 82). Die hegemoniale Stellung der CSU in der bayrischen Landespolitik verlieh den abfallpolitischen Entscheidungen des Staatsministeriums besondere Stabilität (Roth 1994, 77). Diese *top-down*-Struktur wurde aber durch die Umweltbewegung ab Mitte der 1980er Jahre aufgeweicht (Eberg 1997, 130).

In Österreich konnte sich wie in den Niederlanden erst allmählich ein nationales Abfallmanagementsystem herausbilden. Die *bottom-up*-Struktur, die für die überregionale Zusammenarbeit zur Errichtung von Müllverbrennungsanlagen nötig gewesen wäre, fehlte jedoch. Das Umweltministerium erhielt erst mit der 1986 neu antretenden Ministerin Marilies Flemming nennenswerte Kompetenzen für eine österreichweite Politikformulierung (Lauber 1997, 612). Damit begann auch eine Zentralisierung der Abfallbeseitigungspolitik. Das Umweltministerium bezieht in der Phase der Politikformulierung ExpertInnen und EntscheidungsträgerInnen anderer Entscheidungsebenen durch informelle Gremien oder

Tabelle 2: Kennzeichen der Abfallbeseitigung in den Niederlanden, Bayern und Österreich (seit den 1970er Jahren)

	Niederlande	Bayern	Österreich
Verbrennungskapazitäten	groß, ansteigend	groß, ansteigend	gering, seit 1990 leicht ansteigend
Anzahl der Anlagen (1996)	9 große	20 mittelgroße	2 mittelgroße, 1 kleine
Struktur der Abfallpolitik	<i>bottom up</i> (bis 1985), seitdem zentralisiert, aber mehrere Entscheidungsebenen	<i>top down</i>	eher <i>top down</i>
<i>Belief system</i> der EntscheidungsträgerInnen	differenziert	homogen	differenziert
Politische Kultur der EntscheidungsträgerInnen	kooperativ, konsensorientiert	hierarchisch, konfliktorientiert	hierarchisch, konfliktorientiert
Regelanwendung	eher unverbindlich	strikt	eher unverbindlich
Rolle des Umwelt- ministeriums	überwachend, z. T. auf andere Methoden verweisend	kontrollierend, Müllverbrennung wird bevorzugt und unterstützt	Müllverbrennung wird bevorzugt

Ad-hoc-Arbeitssitzungen und mittels Durchführung von Begutachtungsverfahren zu Gesetzesentwürfen ein. Die kooptierten Akteure haben dabei nur die Möglichkeit, Vorschläge zu unterbreiten (Interview mit Wolfgang Hirn, 14.9.1999, und Christian Holzer, 21.12.1999). Ein Mitspracherecht für andere Verwaltungsebenen – wie in den Niederlanden – ist nicht gegeben. In Österreich erfolgt die Steuerung der Abfallpolitik daher nach einem *top-down*-Mechanismus. Allerdings gibt es in Österreich nicht diese hegemoniale Stellung einer Partei wie in Bayern, die den abfallpolitischen Entscheidungen des zentralen Akteurs eine ähnlich starke Wirkung verleihen könnte.

6. Entwicklungen und politische Entscheidungsprozesse in der Abfallbeseitigung

Das Auftauchen der Umweltbewegung stellt sowohl die *bottom-up*- als auch die *top-down*-Struktur der Vergleichsländer ab Mitte der 1980er Jahre zunehmend in Frage. Die Bedin-

gungen für die politische Steuerung der Abfallbeseitigung veränderten sich; Koalitionen für bestimmte Abfalltechnologien beeinflussten die Entscheidungsprozesse. Während die Vergleichsländer bereits vor der Erstarkung der Umweltbewegung ein Netz an Müllverbrennungskapazitäten aufgebaut haben, finden Versuche einer bundesweiten Steuerung der Abfallbeseitigung in Österreich von Beginn an unter geänderten Bedingungen statt.

6.1 Niederlande und Bayern

Die niederländische Abfallpolitik erweiterte mit Anfang der 1970er Jahre aufgrund von Sachzwängen (geringe Deponiekapazitäten, negative Auswirkungen von Deponien) stetig ihre Verbrennungskapazitäten (1996 wurden 65% des Restmülls verbrannt) (Eberg 1997, 93). Eine unkoordinierte Errichtung von Müllverbrennungsanlagen führte jedoch zu Überkapazitäten und zur Schließung der kleineren Müllverbrennungsanlagen Mitte bis Ende der 1980er Jahre. Zudem sah sich das Umwelt-

ministerium wegen des gesteigerten Umweltbewusstseins und der Proteste gegen Umweltskandale veranlasst, Forderungen der Umweltbewegung in die Politikformulierung aufzunehmen (Schenkel 1998, 283ff.). Um die Effektivität der Politikformulierung zu erhöhen, begann man allmählich, die Abfallbeseitigung landesweit zu steuern, was 1990 zur Gründung der AOO führte. Diese Organisation sollte die Zusammenarbeit der politischen EntscheidungsträgerInnen der verschiedenen Ebenen fördern und die Implementationsdefizite (z. B. Grenzwertüberschreitungen bei Abfallbehandlungsanlagen) verringern. Die Auswirkungen der jahrelangen Tradition einer Politikformulierung, die viele Kompromisse und Ausnahmen enthält, und die damit verbundene unverbindliche Regelanwendung konnten in den 1990er Jahren zwar verringert, jedoch nicht gänzlich beseitigt werden (OECD 1995, 90; Eberg 1997, 122).

Eine nunmehr kontrollierte, ökologisch einigermaßen vertretbare Müllverbrennung bewirkte eine Verteuerung dieser Form der Abfallbeseitigung. Dadurch gewannen alternative Methoden an Bedeutung. Die landesweit in der AOO organisierten Regierungsakteure forderten die Anwendung neuer Technologien; sogar die *Verbrennungskoalition* – bestehend aus den Betreibern von Müllverbrennungsanlagen – zog diese Option in Kombination mit Verbrennung in Erwägung. Das Umweltministerium verhielt sich, nach Meinung der *Umweltkoalition* (Umweltgruppen, grüne Fraktionen und einige WissenschaftlerInnen), gegenüber diesen Möglichkeiten der Abfallvorbehandlung zu passiv und unterstützte eher die rein thermische Methode (Eberg 1997, 115ff.).

In Bayern führten günstige organisatorische Voraussetzungen in den 1970er und 1980er Jahren zu einem „Errichtungsboom“ von Müllverbrennungsanlagen (von insgesamt 50 deutschen Anlagen stehen mehr als 20 in Bayern) (Eberg 1997, 128). Die Vorgaben des bayerischen Staatsministeriums für Umwelt wurden auch klar formuliert: Die Müllverbrennung gilt als das geeignetste Instrument der Abfallbeseitigung (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1990).

Die Zweckverbände und Landkreise erhielten für entsprechende Investitionen großzügige finanzielle Unterstützung. Bis zur Abschwächung der politischen Stabilität (Erstarkung der Umweltbewegung, Etablierung von grünen Fraktionen, Kritik der Verflechtungen) waren die Regierungsakteure sehr erfolgreich in der Umsetzung. Der landesweit organisierte Bürgerprotest, der es 1991 bis zum Volksentscheid brachte, konnte den „Errichtungsboom“ von Verbrennungsanlagen etwas eindämmen. Der Volksentscheid bedeutete zwar eine Niederlage für die Koalition der *Müllverbrennungsgegner* (Umweltbewegung und grüne Fraktionen) (Roth 1994, 71), doch die Vorlage der Regierung enthielt aufgrund der öffentlichen Mobilisierungsfähigkeiten der Umweltbewegung⁷ bereits einige Forderungen derselben, sodass das Bayrische Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz abgeändert wurde (Eberg 1997, 137). Der Protest reichte aber nicht so weit, dass alternative Verfahren vom Staatministerium als sinnvolle Vorbehandlungsart anerkannt worden wären. Darüber hinaus konnte das Staatsministerium auf eine Verwaltungsvorschrift auf Bundesebene verweisen, wonach jeder abzulagernde Restmüll ab 2005 verbrannt werden muss (Eberg 1997, 146).

Für die weitere Entwicklung der Abfallbeseitigung in Bayern sind insofern Entscheidungsprozesse auf der Bundesebene interessant, als einige Länder und Landkreise auf eine Abänderung der bundesweiten Regelung drängen (siehe Schiller-Dickhut 1998). Obwohl die föderale Regelung de facto keine anderen Vorbehandlungsmethoden als die Müllverbrennung vor der Ablagerung zulässt, verfolgen einige Länder und Landkreise eine Abfallpolitik, mit der auch nach 2005 eine schwerpunktmäßige Vorbehandlung mittels mechanisch-biologischer Anlagen erfolgen soll (Hermann 1997, 190).

6.2. Österreich

Während die Verbrennungskapazitäten in Bayern und in den Niederlanden hoch und seit den 1970er Jahren konstant angestiegen sind (ca. 65-70 % des anfallenden Restmülls wurden

1996 verbrannt), stagnierte der Ausbau der Müllverbrennung in Österreich lange Zeit. Erst seit Anfang der 1990er Jahre ist ein bemerkbarer Anstieg der Verbrennungskapazitäten zu verzeichnen (BMUJF 1998, 26); im Vergleich zu Bayern und den Niederlanden bleiben diese aber nach wie vor auf niedrigem Niveau (16 %). Der größte Teil des anfallenden Mülls wird in Österreich nach wie vor unbehandelt abgelagert. Die Gründe hierfür liegen wesentlich im öffentlichen Auftreten zentraler EntscheidungsträgerInnen des politischen Systems (vor allem von Umweltministerin Marilies Flemming, 1986–1991, sowie Niederösterreichs Umweltlandesrat und Landeshauptmannstellvertreter Erwin Pröll, 1981–1992) sowie in Landtags- (Tirol) und Landesregierungsbeschlüssen (Salzburg) gegen die Müllverbrennung. Diese reagierten damit auf die Forderungen der erstarkten Umweltbewegung in den 1980er Jahren (Interview mit Christian Holzer, 21.12.1999; Hochreiter 1997, 5). Existierten Pläne zur Errichtung thermischer Anlagen, so scheiterten die Umsetzungsversuche meistens am Protest von Bürgerinitiativen (Lauber 1997, 613). Außerdem fehlt es in den Ländern, mit Ausnahme von Wien, an geeigneten Organisationsstrukturen, die eine zentralisierte Abfallbehandlung ermöglichen.

Seit 1988 versucht die österreichische Abfallpolitik auf eine bundesweite Regelung der Abfallbeseitigung hinzuarbeiten, um somit günstigere Voraussetzungen für die Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen zu schaffen. Jedoch erreichten gerade damals die Proteste gegen Müllverbrennungsanlagen die größten Ausmaße. Politische EntscheidungsträgerInnen auf allen Ebenen sprachen sich öffentlich gegen die weitere Errichtung solcher Anlagen aus. Auch die beiden Nachfolgerinnen von Marilies Flemming im Umweltministerium, Ruth Feldgrill-Zankel (1991–1992) und Maria Rauch-Kallat (1992–1995), verhielten sich gegenüber dieser Methode in der Öffentlichkeit noch reserviert (Interview mit Christian Holzer, 21.12.1999). Dessen ungeachtet haben die BeamtInnen der Ministerialbürokratie Anfang der 1990er Jahre begonnen, Gesetzes- und Verordnungsentwürfe zu erstellen (zentral dabei

die Deponieverordnung), welche die *Müllverbrennung* bevorzugen. Das Umweltministerium orientierte sich dabei an den Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Abfallwirtschaft und Altlastensanierung (WASA 1995). Diese Beratungseinrichtung des Ministeriums präsentierte die Müllverbrennung als die sauberste Technologie der Abfallbeseitigung; in Fragen der Umsetzung wurden die politisch verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen von den Elektrizitätsgesellschaften in den Ländern beraten, die Lösungen für die technische Verwirklichung anboten. Alternativ zu dieser *Müllverbrennungskoalition* forderten Bürgerinitiativen, bundesweit agierende Umweltgruppen und die grünen Fraktionen⁸ die Abfallvorbehandlung mittels mechanisch-biologischer Anlagen (Ökologie Institut & Global 2000, 1995; Interview mit Eva Lichtenberger, 14.9.1999). Sie stützten sich auf ihre öffentlichen Mobilisierungsfähigkeiten. Beispielfhaft sei erwähnt, dass zur selben Zeit, als die Ministerialbürokratie Entwürfe der Deponieverordnung begutachten ließ, die Errichtung einer Müllverbrennungsanlage an der Grenze zwischen Oberösterreich und Salzburg am Bürgerprotest scheiterte (Interview mit Bernhard Schneckenleithner, 22.6.1999). Mit Unterstützung durch kommunale EntscheidungsträgerInnen, VertreterInnen aus Ökoindustrie sowie universitären und privaten Forschungseinrichtungen konnten Begutachtungsentwürfe (in der Zeit 1994/95), welche das *alternative Verfahren* verhindern, verhindert werden. Dieser Erfolg ist auf die Formierung der *Restmüllsplitting*-Koalition zurückzuführen: Die Umweltbewegung gewann im Rahmen ihrer medienzentrierten Strategie der Öffentlichkeitsmobilisierung zusätzliche gesellschaftliche Gruppen für ihr Anliegen und erhöhte dadurch ihr Pressionspotenzial.

1995 erhielt Österreich mit Martin Bartenstein einen Umweltminister, der erstmals in der Öffentlichkeit die Errichtung von zusätzlichen Müllverbrennungsanlagen forderte (Der Standard, 1.4.1998). 1996 wurde die Deponieverordnung mit der obligatorischen Zustimmung des Wirtschaftsministeriums und des Land- und Forstwirtschaftsministeriums erlas-

sen. An der Formulierung ist ablesbar, dass die *Müllverbrennungscoalition* die Entscheidungsprozesse bis zum Erlass dieser Verordnung dominierte (Hüttler/Hüttler 1996, 120). Ebenso erfolgreich war die Koalition der *direkten Deponierer* bei ihren Interventionen. Sie konnte im neuen Abfallrecht Übergangsfristen bis 2008 erreichen. Die *mechanisch-biologische Behandlung* wurde mittels der Aufnahme einer Ausnahmebestimmung zumindest theoretisch ermöglicht. Die Koalition *Restmüllsplittings* drängt aber auf eine Abänderung der Deponieverordnung, da diese das alternative Verfahren in der betriebswirtschaftlichen Praxis benachteiligen würde (Steinmann 1999b, 19). ExpertInnen für Umweltrecht verwiesen auf verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Deponieverordnung, da diese eine Durchführungsverordnung sei und als solche Gesetze nur präzisieren, aber keine umfassende Weichenstellung (etwa in Richtung der Abfallverbrennung) vornehmen könne (Hüttler/Hüttler 1996, 120).

Mit Ablauf der Übergangsfristen (2004, mit Ausnahmen bis 2008) könnten Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbände, die nicht in die Müllverbrennung einsteigen wollen oder bis dahin nicht die notwendigen Verbrennungskapazitäten geschaffen haben, diese verfassungsrechtlichen Bedenken aufgreifen. Dass sich auch in Österreich Widerstand gegen eine einseitige Politikformulierung regt, zeigen die seit Erlass der Deponieverordnung begonnenen Projekte in Richtung Verwirklichung des Restmüllsplittings (Steinmann 1999c; 2000a; 2000b).

Das neue Abfallbeseitigungsrecht konnte gesetzliche Unregelmäßigkeiten und Unsicherheiten für die Implementationsphase nicht ausräumen, sodass schon jetzt absehbar ist, dass bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts (2004) die nötigen Abfallvorbehandlungskapazitäten nicht errichtet sein werden. Terminliche Ausnahmen, fehlende organisatorische Voraussetzungen für die vom Ministerium erwünschte Weichenstellung und fehlende geeignete Begleitgesetze für das alternative Verfahren behindern die rechtzeitige Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen.

7. Die Auswirkungen der EU-Abfallpolitik auf Österreich

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass zwischen der Politikformulierung, wie sie zentralstaatliche Akteure vornehmen, und der Politikdurchführung, für die das politisch-administrative System auf lokaler Ebene in Zusammenarbeit mit Entsorgungsbetrieben zuständig ist, Diskrepanzen auftreten können. Die Vorgaben zentralstaatlicher Akteure werden nur zum Teil umgesetzt; lokale EntscheidungsträgerInnen fordern für eine ökonomischere Umsetzbarkeit alternativer Methoden eine Änderung der Politikvorgaben. Diese Diskrepanzen verstärken sich noch durch das EU-Abfallrecht.

Bedeutsam sind dabei jene Regelungen, die den freien Warenverkehr und den freien Wettbewerb betreffen: Die Abfallverbringungsverordnung regelt den Import und Export von Abfall. Sie ermöglicht den einzelnen Mitgliedsstaaten auch die Unterbindung des Exports und Imports von zu beseitigenden Abfällen. Damit soll die Entsorgungsautonomie gesichert und die Entsorgung des Abfalls in der nächstgelegenen und geeigneten Anlage gewährleistet werden. Was für die Beseitigung der Abfälle gilt, gilt aber nicht für deren Verwertung. Entsorgungsbetriebe, die den Abfall außerhalb ihres Staates „verwerten“ lassen, können daran nicht gehindert werden. Derzeit sind aber die Unterschiede zwischen „Beseitigung“ und „Verwertung“ noch nicht klar, weil die Mitgliedsstaaten diese Begriffe unterschiedlich definieren (Ermacora 1999). Daher ist noch ungewiss, welche Auflagen die Abfallbehandlungsanlagen erfüllen müssen, damit der Export oder Import von Abfall zur Verwertung verhindert bzw. genehmigt werden kann.

Dennoch ist diese Verordnung für Österreichs Abfallwirtschaft relevant. Einige landesgesetzliche Bestimmungen (Tirol, Salzburg und Vorarlberg) legen den Einzugsbereich für Abfallbehandlungsanlagen fest, d. h. dass die Abfälle bestimmter Regionen in einer bestimmten Anlage behandelt werden müssen. Diese Regelung soll eine gewisse Sicherheit für die Errichter und Betreiber solcher Anlagen gewährleisten, die sich betriebswirtschaftlich nur ren-

tieren, wenn eine ausreichende Menge an Abfällen angeliefert wird. Laut EU-Abfallrecht ist es den Entsorgungsbetrieben aber möglich, Abfälle in anderen (vor allem benachbarten) Staaten behandeln zu lassen, wenn nachgewiesen werden kann, dass es sich um eine Verwertung handelt. Somit widersprechen diese landesgesetzlichen Regelungen dem EU-Recht (Brezovich 1999, 3ff.).

Auch bezüglich der Vergabe von Aufträgen zur Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen versuchen öffentliche EntscheidungsträgerInnen der Landesebene, ihnen nahe stehende Unternehmen (z. B. die landeseigenen Elektrizitätsgesellschaften) gegenüber privaten (meist internationalen) Großunternehmen zu bevorzugen. So intervenierten zahlreiche Unternehmen der Umweltschutzindustrie erfolgreich bei der Europäischen Kommission gegen bereits vergebene Aufträge zur Errichtung von Müllverbrennungsanlagen an bestimmten Standorten in Niederösterreich und Kärnten. Die rechtzeitige Errichtung von Abfallverbrennungsanlagen (vor Ablauf der Übergangsfrist 2004) wird nicht nur durch Einsprüche von Bürgerinitiativen in Frage gestellt, sondern auch durch die nicht-EU-konforme Vergabe von Aufträgen von Seiten der Landesverwaltungen (Steinmann 2000a).

8. Effektive Politikformulierung – effiziente Politikdurchführung?

Ausgeprägte *bottom-up*- und *top-down*-Strukturen schufen in den Niederlanden und in Bayern günstige Rahmenbedingungen für den Betrieb von Müllverbrennungsanlagen und hohe Verbrennungskapazitäten. Beide Organisationsformen wurden jedoch mit Aufkommen der Umweltbewegung ab Mitte der 1980er Jahre zunehmend in Frage gestellt. Die Umweltproteste und die Bildung von Koalitionen zur Erreichung ökologisch verträglicher Ziele verursachten Veränderungen im politischen Verhalten der Akteure bzw. stellten die Steuerungskapazitäten der zentralen Akteure zunehmend in Frage.

In den Niederlanden erforderten negative Erfahrungen mit einer *bottom up* entwickelten

Abfallbeseitigung eine Umstrukturierung. Der Strukturwandel führte 1990 zur Gründung einer Organisation, die EntscheidungsträgerInnen aller politischen Ebenen und die Umweltbewegung in die Politikformulierung mit einbezog und die Abfallpolitik nunmehr landesweit steuert. Im Sinne des Netzwerkansatzes wurden in den Niederlanden damit Rahmenbedingungen geschaffen, welche die Interaktionsprozesse zwischen wichtigen Akteuren in der Abfallpolitik fördern. Implementationsdefizite konnten damit zumindest verringert werden.

In Bayern ermöglichte eine *top-down*-Struktur eine effiziente Umsetzung der auf zentralstaatlicher Ebene formulierten Politik. Die Änderung des Bayrischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes vor dem Hintergrund der sich organisierenden Umweltbewegung verweist jedoch seit den 1990er Jahren auf die Grenzen einer *top-down*-Politik. Die Beispiele einiger Länder und Landkreise Deutschlands zeigen, dass die Weichenstellung des Bundes in Richtung Abfallverbrennung sie nicht daran hindern kann, eigene Programme zur Anwendung des alternativen Verfahrens zu entwickeln. Die bundesweite Regelung wird sich hier der Durchführungspraxis anpassen müssen.

In Österreich gab es weder günstige *bottom-up*- noch *top-down*-Strukturen, die für eine flächendeckende Errichtung von Müllverbrennungsanlagen nötig gewesen wären. Eine bundesweite Steuerung der Abfallpolitik, die auch bessere wirtschaftliche und organisatorische Rahmenbedingungen für die Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen schaffen sollte, setzte erst Ende der 1980er Jahre ein. Zu diesem Zeitpunkt stand die Müllverbrennung für wichtige EntscheidungsträgerInnen (zumindest in der Öffentlichkeit) nicht zur Debatte. Dessen ungeachtet formierte sich eine *Müllverbrennungskoalition*, welche die Politikformulierung in der Abfallbeseitigung zu ihrem eigenen Vorteil beeinflusste. Jedoch zeigt das Beispiel Österreich, dass die Steuerung der Abfallbeseitigung nur effektiv sein kann, wenn sie nicht *top down* erfolgt und das gesamte Ressourcenverhältnis im Politikfeld berücksichtigt. Die Entscheidungsprozesse vor dem Erlass der Deponieverordnung und die begonnenen Projekte in Richtung Ver-

wirklichung des alternativen Verfahrens geben Hinweise, dass die Ressourcen der Koalition *Restmüllsplitting* von den zentralen Akteuren im Großen und Ganzen ignoriert wurden: Das gilt zum einen für die organisatorischen Kompetenzen kommunaler EntscheidungsträgerInnen. Sie sind für die Bereitstellung von Entsorgungskapazitäten verantwortlich und müssen dabei Kooperationen mit anderen Gemeinden und Entsorgungsbetrieben eingehen. Das gilt zweitens für die Ressourcen der Umweltbewegung, welche die Akzeptanz einer bestimmten Technologie durch die Bevölkerung und somit die Umsetzbarkeit beeinflussen kann. Diese Akteure erhielten Unterstützung aus den Bereichen Wirtschaft und Wissenschaft. Somit konnte sich eine Koalition bilden, in der die jeweiligen Akteure funktional wichtige Ressourcen anbieten können: organisatorische Kompetenzen, wissenschaftliche Absicherung, Fähigkeit zur wirtschaftlichen Umsetzung und Akzeptanz in der Bevölkerung.

Die Weichenstellung in Richtung Abfallverbrennung erfolgt daher nur sehr ineffizient: Einerseits können die Gemeinden sich weigern, die notwendigen Kooperationen mit anderen Gemeinden und Entsorgungsbetrieben einzugehen, und andererseits ist mit aufwendigen Bürgerbeteiligungsverfahren zu rechnen. Im ersten Fall sind die Sanktionsmöglichkeiten der zentralen Akteure begrenzt. Die kommunalen EntscheidungsträgerInnen haben unter Umständen die Möglichkeit, rechtliche Mittel zu ergreifen, da es verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer Weichenstellung mittels einer Verordnung gibt. Aber auch die Umsetzung der alternativen Abfallbehandlung kann nicht effizient erfolgen, da hierzu eine geeignete zentral formulierte Politik fehlt. Die begonnenen Projekte in Richtung *Restmüllsplitting* stehen auf einem rechtlich unsicheren Fundament.

Die zentralen Akteure müssen daher die Kontrolle über den Implementationsprozess neu definieren, um die Umsetzbarkeit der von ihnen formulierten Politik zu erhöhen. Dieses politische Verhalten ist umso notwendiger, als sich durch den europäischen Integrationsprozess die Diskrepanz zwischen Politikformulierung

und Politikdurchführung verstärkt hat. Durch den EU-Beitritt vergrößern sich die Handlungsmöglichkeiten der Umsetzungsakteure. So haben Unternehmen, die Müll entsorgen (betrifft vor allem Gewerbemüll), auch die Möglichkeit, den Abfall in anderen Staaten behandeln zu lassen, wenn sie nachweisen können, dass eine Verwertung stattfindet, während landesgesetzliche Bestimmungen ihnen vorschreiben, in welchen Anlagen sie die Abfälle zu entsorgen haben. Solche landesgesetzlichen Bestimmungen müssen mittelfristig aufgehoben werden. Ein möglicher Verlust an regionaler Wertschöpfung kann zukünftig nur mehr durch eine effektivere und effizientere Abfallpolitik ausgeglichen werden. Auch die Vergabe von Aufträgen zur Errichtung von Abfallbehandlungsanlagen verweist auf historisch gewachsene Strukturen, die nicht mehr den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Internationale Konzerne können nunmehr eine direkte Auftragsvergabe an öffentliche Unternehmen – die bis zum EU-Beitritt noch möglich war – erfolgreich anfechten. Damit verzögert sich wiederum die Umsetzung einer geeigneten Technologie.

9. Resümee

Die politischen Kontroversen um die (Rest-) Müllverbrennung zeigen die Grenzen der staatlichen Steuerungskapazitäten in diesem Politikfeld auf. Eine *top-down*-Politik, die strenge Vorgaben für die Umsetzung enthält und die Vielfalt von Interessen vernachlässigt, führt wie die *bottom up* strukturierte Abfallbeseitigung zu unerwünschten Effekten. Die zentralen Akteure können ihr Politikfeld nur insofern dominieren, als sie sämtliche Ressourcen und Koalitionsbildungen der TeilnehmerInnen berücksichtigen. Eine Kooptation wichtiger Akteure auf konsultativer Basis ist nicht ausreichend, um politisches Handeln zu lenken. Eine Organisationsform, welche die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems, den VertreterInnen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Umweltbewegung ermöglicht, verbessert die Steuerungskapa-

zitäten der Regierungen und Parlamente. Ein effektives Abfallmanagement wird somit nur mehr möglich sein, wenn VertreterInnen aller vier Akteursgruppen in der Formulierung von Politik Mitspracherechte gewährt werden. Diese Form der Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse ist eher geeignet, den Austausch von wichtigen Ressourcen im Politikfeld zu fördern, als die nachträgliche Konsultation relevanter Akteure. Die Benachteiligung wichtiger Akteure während der Formulierung von Politik wird verringert, was sich positiv auf die Politikdurchführung auswirkt.

ANMERKUNGEN

- 1 Bayern ist nicht nur aufgrund seiner Eigenständigkeit im föderalen System der BRD für einen Vergleich geeignet, sondern auch wegen der ähnlichen Größenordnung (Bayern passt so gesehen besser als die BRD zu Österreich und den Niederlanden). Darüber hinaus ist Bayern in Deutschland ein Sonderfall, da sich von insgesamt 50 Müllverbrennungsanlagen allein 20 in Bayern befinden (Stand 1997).
- 2 Bis zum Jahr 2000 war das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (BMUJF) zuständig, das Verordnungen mit der Zustimmung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten und des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft erließ. Mit dem Regierungswechsel im Frühjahr 2000 wurde das Umweltministerium in das Land- und Forstwirtschaftsministerium einverleibt.
- 3 Vorbehandlung bedeutet eine Reduzierung der zu deponierenden Abfallmenge und daher ein vermindertes Einkommen für die Deponiebetreiber. Viele getätigte Investitionen wurden aber für einen Zeitraum kalkuliert, der über das Inkrafttreten des neuen Abfallrechts 2004 hinausreicht.
- 4 Die Kostenabschätzung im Bereich Abfallvorbehandlung ist aber generell schwierig. Die Eignung der verschiedenen Verfahren ist infolge des technischen Aufwandes von der Besiedlungsstruktur und der Zusammensetzung des Abfalls abhängig. In dicht besiedelten Gebieten ergeben sich Vorteile durch die Müllverbrennung, wenn sowohl Strom produziert als auch die entstehende Wärme genützt wird. In ländlichen Gebieten ergeben sich Vorteile für mechanisch-biologische Anlagen, weil sie die Behandlung geringerer Abfallmengen ermöglichen. Bei der Müllverbrennung kommt noch die Problematik einer Großtechnik hinzu. Die Forcierung einer Großtechnik erzwingt die Fortführung eines eingeschlagenen Weges: Eine Müllverbrennungsanlage muss eine dauerhafte Auslastung ihrer Kapazität anstreben, da sie nur von den durchgesetzten Mengen profitiert, so-

dass auf einen Rückgang der Müllmenge nur schwerfällig reagiert werden kann. Gegner der klassischen Müllverbrennung befürchten, dass der Ausbau der Müllverbrennung „Sachzwänge“ schafft, die eine nachhaltige Abfallvermeidung und -verwertung in Zukunft behindern (Hermann 1997, 201ff.).

- 5 Einige kollektive Akteure lassen sich keiner Koalition zuordnen, weil sich ihre Präferenzen während der Entscheidungsprozesse geändert haben oder weil sie bereits verschiedene Interessen integrieren, sodass keine eindeutige Position bezogen werden konnte. Dies trifft sowohl auf staatliche (z. B. Landesregierungen) als auch auf private Akteure (z. B. die Industriellenvereinigung) zu.
- 6 Müllverbrennungsanlagen haben große Durchsatzmengen und benötigen daher ein entsprechendes Einzugsgebiet.
- 7 Die Koalition der *Müllverbrennungsgegner* erhielt mehr als eine Million Stimmen Unterstützung für ein von ihr initiiertes Volksbegehren und erwirkte die Durchführung eines Volksentscheids. Dieses enorm gestiegene Umweltbewusstsein und politische Engagement gefährdete die hegemoniale Stellung der CSU im politischen System Bayerns.
- 8 Eine wichtige Rolle spielte dabei Eva Lichtenberger, grüne Landesrätin von Tirol (1994–1999).

LITERATURVERZEICHNIS

- Amt der Salzburger Landesregierung* (1992). Abfallwirtschaftsplan des Landes Salzburg, Referat für Umweltschutz, Salzburg.
- BMUJF* (1998). Bundes-Abfallwirtschaftsplan. Bundesabfallbericht 1998, Wien.
- BMUJF* (1999). Thermische Restmüllbehandlung in Österreich. Weißbuch. Zahlen, Daten, Fakten, Wien.
- Brezovich, Stefan* (1999). Das neue Österreichische Abfallrecht. Praxishandbuch für die Entsorgung und Behandlung betrieblicher Abfälle, Loseblattsammlung (Stand 1999), Wien.
- Eberg, Jan* (1997). Waste Policy and Learning. Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria, Utrecht.
- Ermacora, Florian* (1999). Entwicklungen Europäischer Abfallwirtschaftspolitik, Vortrag im Rahmen des Seminars „Aktuelle Entwicklungen der Abfallpolitik in der EU und deren Auswirkungen auf Österreich“, veranstaltet vom EU-Umweltbüro, 28.6.1999, handschriftliche Mitschrift und Thesenblatt, Wien.
- Fürnsinn, Georg* (1996). Das neue Regelungssystem für Deponien. Die österreichische Deponieverordnung, die Anpassung bestehender Deponien und Neues von der Altlastensanierung, in: RdU (Recht der Umwelt), 3 (2), 64–69.
- Hochreiter, Werner* (1997). Das Projekt „nachsorgefreie Deponie“ vor dem Scheitern? Zugleich ein Beitrag zur Diskussion um public private partnerships in der kommunalen Abfallwirtschaft (Arbeiterkammer Wien, Informationen zur Umweltpolitik, Bd. 128), Wien.

- Holzer, Christian (1994). Deponieverordnung, in: *Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband* (Hg): Von der Entsorgung zur integrierten Abfallwirtschaft. Österreichische Abfallwirtschaftstagung 1994, Wien, 95–104.
- Hüttler, Walter/Bernhard Hüttler (1996). Weichenstellung in der Abfallwirtschaft. Anmerkungen zur Deponieverordnung, in: *RdU (Recht der Umwelt)*, 3 (3), 120–121.
- Klijn, E. H. (1997). Policy Networks: An Overview, in: J. M. Kickert/Erik-Hans Klijn/Joop F. M. Koppenjan (Hg.): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London/New Dehli, 14–34.
- Lauber, Volkmar (1997). Umweltpolitik, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg): *Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*, 3. Auflage, Wien, 608–618.
- Mayr, Christian (2000). Paradigmen und politische Entscheidungsprozesse um die thermische Behandlung des Restmülls und die Alternativen dazu, Diplomarbeit, Universität Salzburg.
- Mochty, F. (1995). Diskussionen zu den Referaten, in: Peter Lechner (Hg.): *Emissionsverhalten von Restmüll* (Universität für Bodenkultur, Institut für Abfallwirtschaft, Waste Report 02/95), Wien, 77–94.
- OECD (1995). *Netherlands. OECD Environmental Performance Reviews*, Paris.
- Ökologie Institut & Global 2000 (1995). Presseinformation: Deponieverordnung würde 55 Müllverbrennungsanlagen erfordern, 4. Jänner 1995, Wien.
- Roth, R. A. (1994). *Freistaat Bayern. Politische Landeskunde*, München.
- Sabatie, Paul A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Adrienne Héritier (Hg): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24), Opladen, 116–148.
- Schenkel, Walter (1998). From clean air to climate policy in the Netherlands and Switzerland – same problems, different strategies?, Bern 1998.
- Schiller-Dickhut, Reiner (1998). Standards für MBAs. Kernsätze eines Leitfadens des NRW Umweltministeriums zur mechanisch-biologischen Vorbehandlung, in: *AKP. Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik*, 19 (3), 54–57.
- Sporn, Dietmar (1994). Abfallwirtschaft im Land Oberösterreich, in: *Österreichischer Wasser- und Abfallwirtschaftsverband* (Hg): Von der Entsorgung zur integrierten Abfallwirtschaft. Österreichische Abfallwirtschaftstagung 1994, Wien, 7–26.
- Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1990). *Thermische Abfallbehandlung. Eine gesundheitlich und ökologisch notwendige Entsorgungstechnologie*, München.
- Steinmann, Hannes Ch. (1999a). Kärnten. Es brennt der Hut – und nicht der Müll, in: *Umweltschutz*, (2), 10–15.
- Steinmann, Hannes Ch. (1999b). 97.000 Seiten und 7.000 Pläne.... Aspekte Abfall, in: *Umweltschutz*, (4), 18–19.
- Steinmann, Hannes Ch. (1999c). MB-Restabfallbehandlung: Es spießt sich... in: *Umweltschutz*, (7–8), 22–23.
- Steinmann, Hannes Ch. (2000a). „Feuer frei“ in Kärnten. Themen, Trends und Hintergrund. Müllverbrennung, in: *Umweltschutz*, (3), 50–51.
- Steinmann, Hannes Ch. (2000b). 100.000 Tonnen mit MBA. Hintergründe, in: *Umweltschutz*, (11), 56–57.
- WASA/Wissenschaftlicher Beirat für Abfallwirtschaft und Altlastensanierung (1995). *Stellungnahme zu den Fragen der Landesumweltreferenten bezüglich Deponieverordnung*, Wien.
- Wiesendahl, Elmar (1992). Bürgerinitiativen, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hg): *Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe* (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1), 4. Auflage, München, 99–101.

INTERVIEWS

- Hirn Wolfgang, Landesregierung Tirol, Referat für Abfallwirtschaft, Innsbruck, 14.9.1999.
- Holzer Christian, BMUJF, Abteilung für Abfallwirtschaft und Altlastensanierung, Wien, 21.12.1999.
- Konrad Wolfgang, ÖkoInstitut, Wien, 20.12.1999.
- Lechner Peter, BOKU, Institut für Abfallwirtschaft, Wien, 21.12.1999.
- Lichtenberger Eva, Landesrätin für Abfallwirtschaft in Tirol (1994–1999), Innsbruck, 14.9.1999.
- Schneckenleithner Bernhard, Landesregierung Salzburg, Referat für Abfallwirtschaft und Umweltrecht, Salzburg, 22.6.1999.

AUTOR

Christian MAYR, geb. 1969. 1990 bis 1992 Umwelttechniker, 1993 bis 2000 Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft in Salzburg und Warwick, Diplomarbeit über Abfallpolitik in Österreich, freiberuflicher Politologe.

Korrespondenzadresse: Mühlbachstr. 9, A-5061 Elsbethen, email: christianmayr@gmx.at.